



DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

LICENCIATURA EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR: O PAPEL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONTRUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR
EM CABO VERDE”**

Autor: Iemilson Carlos Monteiro do Rosário

Orientador: Mestre Graciano Nascimento

Mindelo, 2016



**Departamento de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais
Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais**

TÍTULO DA MONOGRAFIA:

**Políticas públicas para o Ensino Superior
O Papel das Políticas Públicas na Construção do Ensino Superior em Cabo Verde**

AUTOR: IEMILSON CARLOS MONTEIRO DO ROSÁRIO

ORIENTADOR: MESTRE GRACIANO NASCIMENTO

MINDELO, 2016

Declaração de Originalidade

Declaro que esta monografia é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas, nos anexos e na bibliografia.

O Candidato,

Iemilson Carlos Monteiro do Rosário

Mindelo, 02 de dezembro de 2016

"Trabalho apresentado à Universidade do Mindelo como parte dos requisitos para obtenção do grau de Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais."

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS

SCO - associações da sociedade civil Organizadas
CRCV- Constituição da República de Cabo Verde
EUA- Estados Unidos da América
EFPS - Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário
CFN - Centro de Formação Náutica
ISECMAR -Instituto de Engenharia e Ciências do Mar
CENFA - Centro de formação em Administração
EFP - Escola de Formação de Professores
ISE - Instituto Superior de Educação
INAG - Instituto Nacional da Administração e Gestão
ISCEE – Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais
INIDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Agricultura
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
CIES - Comissão Instaladora do Ensino Superior
ISCJS - Instituto Superior das Ciências Jurídicas e Sociais
ULCV – Universidade Lusófona de Cabo Verde
US – Universidade de Santiago
UNICV – Universidade de Cabo Verde
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
EU – União Europeia
IES – Instituições de Ensino Superior
CVE – Escudos Cabo-Verdianos
UNICA – Universidade Intercontinental
CESP – Curso de Estudos Superiores Profissionalizante
FICASE – Fundação Cabo-Verdiana de Ação Social Escolar
ES – Ensino Superior
MESCI - Ministério do Ensino Superior Ciência e Inovação
PIB – Produto Interno Bruto
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

RESUMO EXECUTIVO

O presente trabalho, intitulado Políticas Públicas para o Ensino Superior – O Papel das Políticas Públicas na Construção do Ensino Superior em Cabo Verde, tem como objetivo principal, compreender até que ponto as políticas públicas têm contribuído para melhorias na qualidade do ensino superior em Cabo Verde.

Pode-se dizer que devido às diversas restrições financeiras, um problema que tem afetado muito os governos, são as políticas públicas que surgem como medidas tomadas pelos governantes com o objetivo de racionalizar os benefícios da sociedade em geral, pondo assim em prática a aquela que deve ser uma das principais funções do estado, ou seja o bem-estar dos cidadãos. Em suma, são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público.

Procurou-se compreender o quadro geral do Ensino Superior no país e assim analisar até que ponto as políticas públicas têm beneficiado o setor. Conclui-se pois que o Ensino Superior em Cabo Verde ainda está numa fase inicial de implementação e por isso tem-se observado algumas falhas no que diz respeito às políticas que são elaboradas para o setor. Junto com essas falhas, surgem também alguns desafios, mas nada que já não se estava à espera, nomeadamente o apetrecho das bibliotecas, mais aposta nas tecnologias de informação e comunicação, aumento do numero de doutorados, entre outros.

ABSTRACT

The present work, entitled Public Policies for Higher Education - The Role of Public Policies in the Construction of Higher Education in Cape Verde, has as its main objective Higher Education in Cape Verde.

In short words it can be said that it is due to various financial constraints, a problem that has greatly affected governments, such as public policies on how the measures taken by the rulers in order to rationalize the benefits of society in general, which should be a The main functions of the state, or even the well-being of citizens. In short, they are guidelines, guiding principles of action of the public power.

We sought the general framework of non-country higher education and thus analyze the extent to which public policies have benefited the sector. It is concluded that higher education in Cape Verde is still in the initial phase of implementation and therefore some failures have been observed, not with respect to the policies that are elaborated for the sector. Along with some flaws, there are also some challenges, but nothing that is no longer waiting, namely the library equipment, more attention on information and communication technologies, the increase in the number of doctorates, among others.

Keywords: Public Policy, Higher Education, Universities

Dedicatórias:

À minha falecida prima *Romina Monteiro*.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu o dom da vida e inteligência necessária para chegar até esse ponto. Agradeço também à minha família que me deu todas as condições, moral e económica para levar avante os meus estudo, sem eles também não teria conseguido chegar a esse ponto.

Não posso deixar de agradecer a todos que de uma forma ou de outra me ajudaram nessa tarefa, nomeadamente os meus professores, os meus entrevistados, os meus colegas de turma, e também a todo o Staff da Universidade do Mindelo, na pessoa do reitor Dr. Albertino Graça.

Muito obrigado a todos.

Índice

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS	iii
RESUMO EXECUTIVO.....	iv
ABSTRACT	v
<i>Dedicatórias:</i>	vi
Agradecimentos	vii
Das tabelas	x
Das Figuras	x
Introdução	1
Capítulo II – Revisão de Literatura	3
1. Revisão Geral	3
1.1- Conceito	3
1.2- Atores das Políticas Públicas	6
1.3- Tipos de Políticas Públicas	7
1.4- O Ciclo das políticas públicas	9
1.5. As fases das políticas públicas segundo Howlett e Ramesh	11
1. O Ensino Superior Nos EUA	19
2. Ensino Superior em Cabo Verde	22
2.1- Contextualização histórica	22
2.2- O Sistema de financiamento	24
Capítulo III - Metodologia.....	28
Capítulo IV- Recolha e tratamento de dados	30
1. Estudo de Caso	30
1.1- Existência de políticas públicas claras para o Ensino Superior, e o impacto destas na qualidade do ensino	30
1.2- Manutenção e melhoria das Políticas Públicas	35
1.3- As Políticas Públicas e o Sector Público e Privado	37
1.4- As Políticas Públicas e o Setor Público e Privado do Ensino Superior	38
1.5- Importância das políticas públicas nos programas dos sucessivos governos	41
1.6- Qualidade ou Quantidade no Ensino Superior	46
Conclusão	49
Bibliografia.....	51
ANEXOS:	53

Dos gráficos

Gráfico 1: Alunos por Instituição (2013/14)

Gráfico 2: Despesas de educação, percentagem do PIB em Cabo Verde (1998-2013)

Gráfico 3: Matriculas no Ensino Superior em Cabo Verde (2000-2014)

Das tabelas

Tabela1: Valor Anual das Propinas por Nível de Estudo 2009/10 (ECV).

Tabela 2: Valor Mensal das Propinas em Instituições Seleccionadas do Ensino Superior (2010).

Tabela 3: Número de Doutores e de Mestres (2008-2010).

Tabela 4: Matriculas no Ensino Superior em Cabo Verde (2000-2009).

Das Figuras

Figura 1: Instituições de Ensino Superior em Cabo Verde

Figura2: Quadro Legal do Sistema Superior em Cabo Verde

Figura 3: Despesas Públicas no Ensino Superior, funcionamento e Investimento, 2000 até 2010.

Figura 4: Orçamento de Funcionamento por Fonte de Financiamento

Introdução

No presente trabalho intitulado “ Políticas Públicas para o Ensino Superior – Uma análise das vantagens que as políticas públicas trouxeram para o setor”, apresentado como um dos requisitos para a obtenção de grau de licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, procurou-se fazer uma análise de uma forma generalizada, abstendo-se de entrar em campos específicos, mas sim tendo uma visão mais alargada daquilo que são as políticas do Ensino Superior em Cabo Verde, como se exige num trabalho monográfico.

As motivações que estiveram na origem desse trabalho são puramente académicas, fruto das várias experiências vividas pelo autor durante quatro anos dentro de um meio universitário e tendo vislumbrado as condições de trabalho do ensino superior em Cabo Verde e os desafios que se tem pela frente.

O objetivo principal é compreender até que ponto as políticas públicas têm contribuído para a melhoria da qualidade do ensino superior em Cabo Verde, e a partir daí entrar em objetivos mais específicos nomeadamente a relação entre as políticas públicas e a melhoria da qualidade do ensino superior na última década, se as políticas têm discriminado de forma positiva a universidade pública, quando comparado com as universidades privadas e por último analisar até que ponto as universidades privadas têm sido beneficiadas com as políticas públicas no país.

Num primeiro momento procurou-se fazer uma revisão da literatura com o tema Políticas públicas, ou seja não se fechou o tema com um subtema, mas sim procurou-se ver os aspetos gerais das políticas públicas independentemente de serem de saúde, educação, ou Ensino Superior como é o caso, começando pelo conceito, os tipos de políticas públicas, passando pelos atores das políticas públicas, até chegar ao ciclo das políticas públicas.

Num segundo capítulo, procurou-se mostrar como foi a implementação das Políticas Públicas para o Ensino Superior nos EUA, uma vez que é um dos países com um sistema de educação mais evoluído. Procurou-se também fazer uma introdução ao Ensino Superior em Cabo Verde.

Para finalizar, no último capítulo foi único e exclusivo do estudo de caso. Tendo optado por um método qualitativo. Levou-se a cabo uma serie de entrevistas a personalidades ligadas ao Ensino Superior, nomeadamente reitores das universidades em São Vicente e na cidade da Praia, colaboradores do ensino superior e Ex dirigentes políticos do setor. O estudo de caso teve como principal finalidade dar resposta à pergunta de partida e aos objetivos gerais e específicos que se formulou no início do trabalho.

Alcançou-se resultados satisfatórios, que pensa-se ter ido na linha que se delineou no início, que eram os objetivos, gerais e específicos, que podem ser encontradas ao longo do trabalho.

Capítulo II – Revisão de Literatura

1. Revisão Geral

1.1- Conceito

As políticas públicas, como se sabe são instrumentos, a partir dos quais se direciona o desenvolvimento de um país.

Segundo Simões et al (2005) a função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações com o passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo.

Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Vários pensadores já deram o seu contributo na tentativa de encontrar uma definição para as políticas públicas, e em todas as definições mesmo sendo expressos de formas diferentes, podemos dizer que seguem uma única linha: Políticas Públicas como medidas tomadas pelos governantes, com o objetivo de racionalizar os benefícios da sociedade no geral.

Para Souza (2002), as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Esse ressurgimento deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas. Vários fatores contribuíram para o crescimento da importância do campo da política pública, tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento. O primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento.

A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina.

Sousa (2002), também aponta como um terceiro fator relacionado com países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que a maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiram equacionar, minimamente, as questões de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte das suas populações. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Para Souza (s/a), a definição que até hoje parece a mais completa é a de H. Laswell, que introduz a expressão *policy analyse*¹, ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Sousa (2002), considera Simon como um dos pais das políticas Públicas, visto que ele introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos, ou os *policy makers*, contudo essa limitação da racionalidade pode ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos, é sempre limitada por vários problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores etc... mas a racionalidade segundo Simon, pode ser

¹ *Policy analyse*¹ (análise política)

maximizada até o ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Para Teixeira (2002), as Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Segundo o mesmo autor, existe uma diferença entre políticas públicas, e políticas governamentais, ainda que sejam estatais, uma vez que para que essas políticas sejam consideradas públicas é preciso que sejam destinadas à sociedade, e é necessário que haja um debate público.

Na obra de Hofling (2001), Políticas Públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Para a mesma autora, o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

1.2- Atores das Políticas Públicas

As políticas públicas, sendo instrumentos que devem direcionar o desenvolvimento do país, devem ser elaboradas e aplicadas por quem entenda do assunto, é por isso que dentro desse tema existem os chamados atores das políticas públicas, e para Simões (2005) pode-se considerar dois tipos de atores que podem ser Estatais (oriundos do governo ou do estado), e privados (oriundos do sociedade civil).

Segundo o referido autor, os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia). Pode-se dizer que os atores estatais são os principais responsáveis pelas políticas públicas de um país, na medida em que começam primeiramente por ser promessas de campanha no período eleitoral, e depois devem ser postos em prática.

Para Tude (s/a), os atores estatais, são aqueles que estão diretamente ligados à Administração Pública, que estão envolvidos na burocracia estatal ou ocupando cargos legislativos e executivos, sendo os políticos os principais representantes dos atores estatais.

Nos países com regimes parlamentares, é o parlamento constituído pelos deputados e pelo governo, o responsável pela legislação dessas políticas.² No que tange aos atores privados, Simões diz-nos que esses estão diretamente ligados ao governo, contudo são atores que exercem alguma pressão nos órgãos governamentais, e que por causa deles algumas decisões são tomadas. São eles, os centros de pesquisas ou comunidades epistémicas, a imprensa, os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*³, as

2 Competência legislativa absolutamente reservada, no caso de Cabo Verde, artigo 176ºCRCV), sendo que o governo também tem competências para legislar, no caso de Cabo Verde artigo 177º da CRCV, Competência legislativa relativamente reservada.

3 Lóbi (também grafado **lobby**) ou grupo de pressão é um grupo de pessoas ou organização que tem como atividade buscar influenciar, aberta ou secretamente, decisões do poder público, especialmente do poder legislativo, em favor de determinados interesses privados. Castro (2004)

associações da sociedade civil Organizadas (SCO), as entidades de representação empresarial, os sindicatos patronais, os sindicatos de trabalhadores, etc.

Santos (S/A), também tem uma percepção parecida com Simões et al (2002), considerando como um primeiro ator a burocracia estatal. Nesse grupo se inserem os funcionários de carreira, concursados, e há os políticos eleitos que podem contratar outros funcionários nos chamados “cargos de livre provimento”. Emerge aí um primeiro conflito, no campo estatal: os interesses “técnicos” dos funcionários de carreira e os interesses “políticos” dos funcionários nomeados. Em geral, aos primeiros é atribuída a preocupação com as ações de longo prazo (políticas de Estado), enquanto aos segundos é associada a preocupação com as ações de curto prazo (políticas de governo). Ainda que essa divisão não seja assim tão rígida, e muitas vezes é possível observar até uma inversão nessas expectativas, é preciso considerar que aquilo que chamamos Governo não é um bloco com uma posição única, logo é natural emergir conflitos em seu próprio seio; um exemplo disso seria a relação entre o gestor e os sindicatos de funcionários públicos. Poderíamos até mesmo discorrer sobre as diferentes perspectivas de ocupantes de secretarias com funções diferentes, como seria, por exemplo, o caso de um secretário de educação – preocupado com a expansão dos gastos nessa área – e de um secretário de finanças – focado na missão de conter qualquer tipo de gasto. Mas fiquemos por ora com essa ideia da multiplicidade de interesses governamentais.

1.3- Tipos de Políticas Públicas

De acordo com Lowi (cit. in Leal, 2011), existem quatro tipos de políticas públicas: políticas distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas ou constituintes.

- **As políticas distributivas** são resultantes das decisões tomadas pelo governo ou por organismos que dele dependem. Por privilegiar determinados grupos e regiões, geram mais impactos individuais do que universais.
- **As políticas reguladoras** referem-se à produção de normas, leis, que regulem ou disciplinem procedimentos e comportamentos. Tratam da limitação ou concessão

de atividades ou de serviços públicos e visam o atendimento de certos indivíduos ou grupos, intermediado por grupos de interesse

- **As políticas redistributivas** atuam na estrutura económica da sociedade, redistribuindo recursos, retirando-os de certos grupos de indivíduos para o atendimento de outros grupos. Por sua complexidade, podem provocar conflitos de interesses, exigindo assim a ação do governo para a solução do problema. As políticas redistributivas visam à criação de meios que promovam a diminuição das desigualdades sociais. Ex: Reforma agrária, Políticas Tributárias, etc.
- **As políticas constitutivas ou constituintes**, São as que especificam normas para regulamentar as próprias estruturas de governo e de autoridade. No fundo são regras, normas e procedimentos que vão nortear as ações políticas, que depois serão implementadas às políticas públicas. Ex: Regras Constituintes, os diversos regimentos, etc.

Mesmo havendo essas dentições, entende-se que os diversos tipos de políticas públicas não devem ser vistas de forma separada, mas sim com interligações entre eles.

Enquanto para Leal (2011), Lowi considerou a existência de quatro tipos de políticas públicas, Oliveira (2010), destacou apenas três tipos, deixando de fora as políticas constitutivas ou constituintes destacados por Leal (2011). Sendo assim passar-se-ia a ter somente as políticas redistributivas, as distributivas e as regulatórias, onde que as redistributivas consistem em redistribuição de “renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos” (Azevedo, 2003). Do ponto de vista da justiça social o seu financiamento deveria ser feito pelos estratos sociais de maior poder aquisitivo, de modo que se pudesse ocorrer, portanto, a redução das desigualdades sociais. No entanto, por conta do poder de organização e pressão desses estratos sociais, o financiamento dessas políticas acaba sendo feito pelo orçamento geral do ente estatal.

Ainda segundo Oliveira (2010), as políticas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Elas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou a pressão dos grupos de interesse. O seu financiamento é feito pela

sociedade como um todo através do orçamento geral de um estado. Por último o autor acima referido considera que as políticas regulatórias consistem na elaboração das leis que autorizarão os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva. Se estas duas implicam no campo de ação do poder executivo, a política pública regulatória é, essencialmente, campo de ação do poder legislativo.

Oliveira (2010), considera ainda que esse tipo de política possui importância fundamental, pois é por ela que os recursos públicos são liberados para a implementação das outras políticas. Contudo, o seu resultado não é imediato, pois enquanto lei ela não possui a materialidade dos equipamentos e serviços que atendem diariamente a população. Assim, os grupos sociais tendem a ignorá-la e a não acompanhar o seu desenvolvimento, permitindo que os grupos econômicos, principalmente, mais organizados e articulados, façam pressão sobre os seus gestores.

1.4- O Ciclo das políticas públicas

Elaborar políticas públicas de forma desorganizada, certamente que não o melhor dos caminhos para se seguir, e é nesta linha que muitos autores deram grande importância ao estabelecimento das fases das políticas públicas com o intuito de poder elaborar-se políticas públicas com qualidade.

Duas das autoras que deram o seu contributo nesse campo foram Tatiana Wargas de Faria Baptista e Mônica de Rezende (2011). Elas entendem que para que se possa compreender as potencialidades e os limites deste enfoque para a análise das políticas, no seu caso para a saúde, mas que também serve para esse trabalho (Políticas públicas para o ensino superior), é entender um pouco mais a construção histórica da divisão do processo político em etapas. Ou seja, quando, por que e com que argumentos se delimitou uma proposta de análise das políticas a partir de fases do processo político. Assim, no texto que segue resgata-se alguns dos elementos de formação deste enfoque sem a preocupação de esgotar o debate, mas com o objetivo de subsidiar uma reflexão primeira sobre sua configuração.

Segundo Baptista e Rezende (2011), a preocupação com a explicação do processo político e a identificação de fases distintas neste processo surgiu praticamente de forma paralela ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Afirmava-se um modelo de ciência pautado na identificação e estudo das leis da natureza, tendo como referência a pesquisa nas áreas da biologia, química e física. É com esta base que se inicia a discussão em torno de métodos para o estudo das políticas sociais e da „administração pública“, visando identificar, também neste âmbito, leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas.

No pós-segunda guerra os estudos nesta linha argumentativa intensificaram-se, especialmente nos EUA e Inglaterra, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, ou seja, reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Assim, a ideia era conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas para possibilitar decisões acertadas. Foi neste contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública.

Muitos analistas reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell, um cientista social que iniciou nos anos 1930/40 uma abordagem que unificava áreas de conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) para estudar os problemas públicos e a política. Também é possível reconhecer a contribuição do trabalho de Herbert A. Simon, publicado em 1947, no qual aplica sua teoria sobre escolha humana e tomada de decisões administrativas para especificar os problemas organizacionais, definindo três distintas fases neste processo: inteligência, desenho e escolha.

Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner – *The Policy Sciences*⁴ – Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Ainda nos anos 1950, Charles Lindblom (1959), outro importante precursor no campo da análise de política, foi um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell, acusando-o de

4 A Ciência Política (tradução do Autor)

demasiadamente „racional“, rejeitando a ideia de pensar a política como se esta fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em „etapas“ estanques. Lindblom questionou a utilidade deste modelo e propôs uma análise que levasse em consideração o poder e a interação entre as fases. Com isso, destacou que o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim.

Em 1974, novas críticas foram feitas ao modelo proposto por Lasswell, desta vez por Gary Brewer, que alertava para o fato de que as políticas não possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. Brewer introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo e propôs uma nova fase neste ciclo, prévia ao debate governamental, que denominou de fase de reconhecimento do problema. Assim, decompôs o processo decisório em seis etapas – invenção, estimativa, seleção, implementação, avaliação e término – e incrementou o modelo de análise proposto por Lasswell, sem romper com a lógica de análise que se estabelecia.

Os estudos de situações concretas fundamentavam as críticas aos modelos anteriores e ressaltavam a importância de se reconhecer um padrão distinto na construção e implementação das políticas, indicando prevalecer a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos; mostrando que em cada fase, apesar de suas particularidades, ocorriam novas decisões políticas. Buscava-se, então, ressaltar que o ciclo da política era um processo com inúmeros momentos de reformulação e não um mecanismo operativo perfeito“. Mas, a ideia de fases e de um ciclo na política ainda se mantinha, não havendo teoria ou modelo que questionasse este modo de entendimento.

1.5. As fases das políticas públicas segundo Howlett e Ramesh

Segundo Baptista e Rezende, (2011), nos anos 1990, Howlett e Ramesh (1995), condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o

que denominaram, *Improved mode*⁵: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política.

- **Montagem da Agenda**

Como explica o escrito de Baptista e Resende (2011), na perspectiva do ciclo, o primeiro passo no desenvolvimento de uma política é o de reconhecimento de um problema (também denominado „montagem da agenda“ no modelo de Howlett e Ramesh) como de relevância pública. Assim, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública. Mas que problemas são reconhecidos pelos governantes como relevantes? Como se dá este processo de reconhecimento? Foi com estas perguntas que Kingdon (1984) propôs um estudo sobre duas políticas públicas (saúde e transportes) desenvolvidas nos EUA, buscando compreender como alguns temas relativos a estas áreas passaram a integrar a agenda política governamental e como foram geradas as alternativas para a tomada de decisão. Ressalte-se que toda sua preocupação estava voltada para a política governamental e a decisão neste âmbito. Suas perguntas resumiam-se em saber quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória de um governante. Kingdon percebeu, com sua pesquisa, que os problemas se apresentavam de forma distinta e ganhavam diferentemente a atenção do governo. Assim, denominou Agenda a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Destacou também que o processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam e diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo:

5 Modo Atualizado (Tradução do Autor)

- *A agenda sistêmica ou não-governamental* – corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;

- *A agenda institucional ou governamental* – inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;

- *A agenda decisória ou política* – corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Com essa diferenciação, Kingdon visou contribuir para uma melhor compreensão acerca dos elementos presentes no momento de decisão de uma política. Porém, o estudo não se resumiu a identificar as agendas em debate, mas como uma agenda se constituía.

O autor concluiu que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental, mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Com isso, destacou que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita

- **Formulação da Política e Tomada de decisão**

Relativamente a Formulação da Política e Tomada de decisão Baptista & Resende (2011), relatam que esse é o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações.

Para os analistas, somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a **tomada de decisão**, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação.

Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.

Neste modelo as autoras chamam atenção que as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. É quando se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada. Nesta linha, levantam algumas questões orientam a análise destas fases, que são:

- Como as alternativas políticas foram formuladas?
- Como determinada posição foi escolhida, entre as demais alternativas?
- Quem participou no processo de formulação e decisão das políticas?

Contudo, os analistas de política advertem que embora se possa buscar entender as escolhas políticas dos formuladores e autoridades, elas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões. Assim, ressaltam que dificilmente todas as decisões relevantes podem ser tomadas durante estas fases, isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Além disso, indicam que existem regras institucionais que limitam o raio de ação de quem toma as decisões, mobilizando instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado que possui formas específicas de funcionamento. Por isso, para esses analistas muitas decisões só podem ser tomadas quando todos os fatos estão à disposição dos implementadores, visto que muitas vezes há falta de informação sobre os processos envolvidos

- **Implementação das Políticas**

No que tange a implementação de políticas, ela pode ser definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros. Esta forma de compreender a implementação ficou conhecida como enfoque *top-down*, porque define a existência de

uma organização central que assume o controlo dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades.

Nesta visão, entende-se que é possível identificar o que é necessário para atingir as metas de uma política, utilizando-se de técnicas tradicionais de administração. A partir desta perspetiva, o estudo de implementação busca responder o porquê de certas políticas serem bem-sucedidas (bem implementadas) e outras não, considerando como definição de implementação um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Esta conceção faculta ao gestor a possibilidade de considerar insucessos (em especial, a não consecução de objetivos e metas) como desvios de rota cometidos por aqueles que, localmente, não foram capazes de executar a política da maneira exata como foi estabelecida.

Uma crítica para essa teoria pode ser encontrada nos escritos de Segatto (2012), em que seguindo obras como (Matland, 1995) e (Grindle, 1991; Silva e Melo, 2000), pode-se ver que os *top-downers* são criticados por, principalmente, dar centralidade à formulação e por ignorar os aspetos políticos da implementação. Para eles, a formulação da política é realizada por políticos e a implementação, por burocratas. Esse modelo é considerado, portanto, hierárquico ou linear. Hierárquico, pois concebe a implementação como uma fase de mera execução do que foi formulado, ou seja, as metas, os recursos e o horizonte temporal são definidos somente na formulação. E linear, na medida em que não considera os efeitos retroalimentares da implementação sobre a formulação e, assim, não considera o ciclo de construção da política como um processo.

A crítica a esta visão constituiu outro enfoque para a análise da fase de implementação, denominado *bottom-up*. Neste enfoque, pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução. Parte da análise das redes de decisões que se estabelecem no enfrentamento entre os diversos atores quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes. Parte também da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Assim, a implementação é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação.

Este enfoque alerta para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação, porque se supõe que determinadas opiniões conflituosas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão.

Najan (*cit. In* Carvalho e Outros,2010), apresenta alguns modelos, de implementação de Bottom-up, propostos por estudiosos tanto dos Estados Unidos como da Europa:

- **Modelo de Smith (1973)** - processo contínuo, sem um fim definitivo ou produtos finais e em que as tensões e os conflitos, frutos da implementação, podem ou não manifestar-se em um novo padrão de comportamento nas instituições. É um processo de interação entre quatro componentes: grupo-alvo que é chamado a mudar de comportamento; a estrutura da organização implementadora; a liderança/capacidade e os fatores ambientais. Segundo o autor, estas tensões geradas entre os políticos, os formuladores, os implementadores e seus objetivos resultam em um feedback que poderá gerar um redesenho da política.
- **Modelo de Rein e Rabinovitz (1978)** – Foco na prática. A política de implementação é regida pelo menos por três imperativos formais: respeito à racionalidade jurídica que é mediado pela preocupação com a racionalidade instrumental como é definida pelos funcionários e ainda, informados pelo conhecimento que a ação exige de consenso tanto internos como externo. O modo de resolução dos conflitos existente entre estes imperativos é função dos objetivos, recursos e o complexo processo administrativo da implementação.
- **Modelo de Berman (1978)** – O sucesso da implementação depende da complexa interação entre a política e as características institucionais. Trabalha com a abordagem de macro e micro implementação. Macro enquanto governo federal central, onde as políticas se traduzem em planos de projeto e, micro é quando, em resposta às ações do governo, as organizações locais planejam e realizam suas próprias políticas internas. Para este estudioso a implementação pode seguir quatro caminhos

distintos: a) a não adaptação da política ao comportamento; b) cooptação – nenhuma adaptação no comportamento, mas adaptação da política para acomodar as rotinas existentes; c) aprendizagem tecnológica – nenhuma adaptação da política, mas adaptação do comportamento rotinizado; e) adaptação mútua, tanto do comportamento quanto da política.

Para Baptista e Rezende (2011), estudos posteriores fizeram críticas tanto ao enfoque *top-down* quanto ao *bottom-up*, demandando enfoques multicausais que envolvessem questões estratégicas, política, múltiplos atores e interesses. Hoje convivem diferentes enfoques como opções de análise nos estudos de implementação, visando abarcar a quantidade de questões que se apresentam no momento de implementação e que muitas vezes colocam em xeque a própria política definida. Vários exemplos podem ser indicados, mas talvez o mais evidente seja a situação de uma lei aprovada e que nunca é implementada.

- **Avaliação das Políticas**

Na obra de Baptista e Resende (2011), Aguilar e Ander-Egg (1994) definem avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada: sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão.

Segundo Rodrigues (2013), esta etapa respeita aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e os seus impactos, isto é, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública. Traduz-se em ação de acompanhamento sistemático, de processos de supervisão e controlo, de recolha de informação, tendo em vista ajustar e corrigir os procedimentos os adequar aos objetivos. Nesta etapa importa analisar os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações do contexto de espaço e de

tempo, no qual se baseia o novo ciclo político em que as etapas se repetem. O efeito de feedback ou de retroação decorre do processo de avaliação de políticas e é essencial para melhorar os processos de decisão e para identificar novos problemas.

Para o Leonardo Secchi⁶, a avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública”, e nela se inclui a Avaliação *ex ante*, a Avaliação *ex post* e a Avaliação *in itinere*, ou seja uma avaliação antes, uma durante e por fim uma depois da implementação da política.

A Avaliação *in itinere*, uma vez que é feita durante a existência da política pública, ela não seria nada mais, nada menos do que um monitoramento, e é nesta linha que Rua e Romanini, (s/a), indo numa linha diferente dizendo que o monitoramento diferencia-se da avaliação sob vários aspetos. Primeiro, enquanto a avaliação é o exame direto dos processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos de ações realizadas, o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas. Devido a essas características o escopo dessas duas atividades é diferente: ao passo que a avaliação deve explorar em profundidade os aspetos sobre os quais incide, o monitoramento não tem como alcançar tal profundidade haja vista sua necessidade de privilegiar a celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, dos programas e dos projetos. Também pela mesma razão, enquanto a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento produz pequenos sumários de dados parciais, aos quais se costuma incorporar uma ajuda memória ou uma ata de decisões tomadas com base nos achados. Em quarto lugar, enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre precisa de ter essa aplicação. Por isso diferentemente da avaliação, todo o monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata aproximação dos achados produzidos e deve ser inserido no processo da gestão da política pública. Em quinto lugar, mesmo sendo possível monitorar atividades, processos, produtos, efeitos e impactos, em regra o monitoramento, se concentra em atividades, processos e produtos, tendo como referência o desenho da política do programa ou do projeto. Já a avaliação não necessariamente

⁶Leonardo Secchi - Doutorado em Estudos Políticos na Universidade de Milão, na Itália, além de cursos nos Estados Unidos, França e na Espanha. É autor de livros sobre Políticas Públicas e leciona na Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG) da UDESC em Florianópolis.

possui essa relação com o desenho da intervenção, sendo, inclusive, recomendável o uso de metodologias de “Avaliação Independente de Objetivos”

1. O Ensino Superior Nos EUA

Porquê os EUA?

No ponto abaixo, escolheu-se os EUA, como exemplo de implementação de políticas públicas para o Ensino Superior. Como se sabe os EUA é considerado uma das superpotências a nível mundial, mas para ter chegado a esse ponto utilizou também o ensino superior como ferramenta de impulso ao desenvolvimento, tanto a nível académico mas também a nível de investigação.

Um dos motivos da escolha do referido país está na forma de como procederam à implementação das referidas políticas. Fazendo algumas pesquisas é possível ver que o ensino superior nos EUA desenvolveu de uma forma organizada, ou seja optaram ir caminhando passo a passo, primeiramente com poucas instituições de Ensino Superior, depois aumentando o número de acordo com a evolução do número de estudantes. Estava feito assim a consolidação do Ensino Superior nos EUA.

O Ensino Superior nos EUA

Como se sabe os EUA, é dos países com um sistema universitário dos mais fortes que há, e nessa linha que Douglass (2010), começa por dizer que um dos principais pontos fortes do vasto sistema de ensino superior dos Estados Unidos é a variedade e o número de *colleges* e universidades. Em um grau que não se encontra em nenhum outro lugar do mundo, os Estados Unidos perseguiram um modelo de diferentes tipos de instituições respondendo a diferentes necessidades do país. A extensão do ensino superior além do modelo único da universidade foi um conceito chave que deu aos EUA o pioneirismo na ideia de educação superior de massa. Públicas e privadas, escolas de artes e *community colleges*, universidades intensivas em pesquisa, além de instituições regionais, todas

criaram caminhos nos quais os estudantes podiam entrar e voltar a entrar na educação superior.

Fazendo uma contextualização histórica, Douglass (2010), diz que em 1900 havia 977 instituições de ensino superior nos EUA; em 1950, seu número aumentara para 1.851. Desde então houve uma explosão de instituições. Hoje existem cerca de 4.350 instituições que concedem diplomas, total de quase 18 milhões de alunos.

Segundo Porto e Régner (2003), uma prática que pode vir a crescer alterando o contexto de atuação de algumas instituições de ensino superior diz respeito à formação de parcerias para o desenvolvimento de projetos que vão além das atividades acadêmicas tradicionais (tais como: atividades de pesquisa, de intercâmbio de professores e alunos ou mesmo do desenvolvimento do ensino a distância). As novas parcerias estendem-se para projetos voltados ao compartilhamento de infraestrutura, gestão, aquisição de insumos entre outros. Esta é a forma que muitas instituições estão encontrando para reduzir seus custos e tornarem novos negócios viáveis. As instituições podem até ser concorrentes no plano acadêmico, mas associam-se nas questões administrativas. Alguns exemplos: nos EUA, o *Columbia College* de Chicago uniu-se com as *De Paul e Roosevelt University* para construir um alojamento para seus alunos no centro da cidade de Chicago; em outro momento, as universidades de Berkeley e a de Washington se associaram com as universidades estaduais da Pensilvânia e de Wisconsin para compartilhar e trocar informações de tecnologia, mas também para realizar compras conjuntas de equipamentos e *softwares* de *e-learning*.

O desenvolvimento das parcerias pode envolver desde a simples compra de material de limpeza e de escritório até a contratação de consultorias ou a aquisição de pacotes de informatização de serviços, como biblioteca, sistemas de registro de alunos, contabilidade financeira, entre outros, permitindo às instituições aumentar o seu poder de barganha com os fornecedores.

Segundo Porto e Régner (2003), esta medida parece ser recente, contudo Douglass (2010), dá a entender que as medidas começaram a ser tomadas na antiguidade. Diz ele que o método pelo qual o sistema de ensino superior dos EUA se desenvolveu não é, no entanto, o resultado final de um esforço deliberado ou centralizado de dar poder ao

indivíduo, de criar talentos para mercados carentes de mão-de-obra, nem de busca e criação de novos conhecimentos essenciais para a ciência e o desenvolvimento econômico. Pode-se dizer que os EUA obtiveram esses benefícios ao longo do tempo, e colheram mais de seus investimentos de longo prazo em ensino superior que qualquer outro país do mundo. Foi o resultado de um caminho indireto de políticas que refletiram a cultura e a política norte-americanas nos últimos dois séculos, marcados por momentos importantes de investimentos e de previdência do governo.

No que tange ao financiamento das universidades norte-americanas, o *site* brasileiro “Educação”⁷, diz que nos Estados Unidos, universidades públicas e privadas podem receber investimentos estatais e cobrar mensalidade dos alunos, o que não acontece em Cabo Verde, uma vez que só a universidade pública recebe subsídios do Estado. Segundo o mesmo *site*, devido à sua política liberal, as formas de reforço ao orçamento das universidades privadas estadunidenses são variadas; além do pagamento de mensalidades, os governos estadual e federal pagam os estudos de pessoas em situação de vulnerabilidade social e, também, são feitas doações espontâneas.

No campo financeiro Douglass (2010), diz que ao longo de sua campanha para a presidência, Barack Obama delineou várias grandes iniciativas relacionadas ao ensino superior que pretendia implementar. Queria aumentar o auxílio financeiro e para isso, propôs a extinção do sistema exclusivamente norte-americano de concessão de subsídios federais a bancos privados, que a seguir concediam empréstimos a estudantes, e o uso dos aproximadamente Us\$ 80 bilhões economizados para aumentar os *grants* (Subvenções) para alunos de baixa renda e financiar uma iniciativa que dirigiria cerca de Us\$ 12 bilhões para *community colleges*. Propôs uma lei de estímulo aos governos estaduais para aumentar verbas, de uma só vez em grandes proporções, e reduzir em parte os cortes projetados nos orçamentos de universidades e colleges públicos.

7-<http://noticias.terra.com.br/educacao/ensino-superior-pago-veja-os-casos-de-eua-franca-e-chile,7649b8abb04c6410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>- Consultado no dia 1 de Novembro de 2016

2. Ensino Superior em Cabo Verde

2.1- Contextualização histórica

Segundo Rodrigues (2005), o surgimento do ensino superior em Cabo Verde dá-se a partir de 1979, com a instituição do curso de formação para professores do ensino secundário na cidade da Praia, que mais tarde deu origem a Escola de Formação de Professores do Ensino Secundário (EFPS).

Em 1984, em São Vicente, era criado o Centro de Formação Náutica (CFN) que evoluiu depois para o Instituto de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR).

Segundo Graça (2012), foi instituído pelo cooperação Norueguesa a partir da já existente Escola de Mestres de Cabotagem e cujo objetivo era formar quadros profissionais da marinha mercante. Mais tarde foi criado o centro de formação em Administração (CENFA) na Praia.

Graça (2012), também faz um breve apanhado das escolas que viriam a transformar em institutos, como é o caso da EFP (Escola de Formação de Professores), que passaria a ser o Instituto Superior de Educação (ISE), o CENFA passa a ser o Instituto Nacional da Administração e Gestão (INAG).

Rodrigues (2005), também diz que em 1991, ainda em São Vicente, era criado o Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE), por iniciativa privada, ministrando cursos de Contabilidade, Gestão e Marketing, tendo funcionado em regime de pós-laboral. Hoje, o ISCEE tem um polo a funcionar na cidade da cidade da Praia.

Para Graça (2012), houve na década de 90, dois acontecimentos que acabaram por precipitar o desenvolvimento do ensino superior em Cabo Verde. Que eram os seguintes:

- A expansão do ensino secundário, exercendo forte pressão sobre a educação superior;

- A conjuntura internacional desfavorável em termos de ofertas de bolsas de estudos dos países que normalmente cooperavam com Cabo Verde na área do ensino superior.

Em 1992 no interior da ilha de Santiago e mais precisamente em São Jorge dos Órgãos, nasce o Centro de Formação Agrária (INIDA), que organizara curso de formação de Bacharéis em Ciências agroflorestais com alunos dos PALOP, nomeadamente, Cabo Verde, Angola, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe.

Contudo, é em Maio de 1992 que se cria a Comissão Instaladora do Ensino Superior (CIES) em Cabo Verde. Em 1995 o Instituto Superior da Educação (ISE), abriu um polo em S. Vicente para responder as demandas de procura de formação dos jovens de Barlavento. Esta instituição criada primeiramente para formar professores, atualmente desenvolve uma vertente de formação técnica. Em 2001- 2003, na Praia e em São Vicente abrem-se as portas a Universidade Jean Piaget, e o Instituto Isidoro da Graça respetivamente. Duas instituições privadas oferecendo um leque diversificado de formação nas áreas das Ciências e das Humanidades Esse nível de ensino não se encontra integrado em universidade, sendo cada instituição gerida segundo o seu próprio estatuto, embora, a criação da Universidade de Cabo Verde tenha sido feita formalmente. Coordena o Ensino Superior os Serviços Centrais do Ministério da Educação e Valorização dos Recursos Humanos, através da Direção Geral do Ensino Superior e Ciências conforme se pode apurar da legislação que o regula.

Segundo Graça (2012), mais recentemente surgiram outras instituições de ensino superior privadas, nomeadamente o Mindelo-Escola Internacional de Artes, o Instituto Superior das Ciências Jurídicas e Sociais (ISCJS), a Universidade Lusófona de Cabo Verde (ULCV), a Universidade de Santiago (US) e a Universidade de Cabo Verde (UNICV).

Figura 1: Instituições de Ensino Superior em Cabo Verde



Fonte: Arnaldo Brito

2.2- O Sistema de financiamento

O financiamento, é certamente o calcanhar de Aquiles das diversas universidades em Cabo Verde, uma vez que o critério levado em conta para o financiamento é a sua natureza, pública ou privada.

Segundo Tolentino (2006), A UNESCO, a OCDE e a UE consideram quatro critérios interligados para distinguir o ensino superior privado do ensino superior público:

- O poder de definir as orientações gerais e as atividades principais da IES;
- O poder de nomear a direção da instituição;
- A percentagem do financiamento;
- A remuneração do corpo docente.

Consideram instituições privadas aquelas que têm o poder de orientação, nomeação, menos de 50% do seu orçamento vindo de entidades públicas e corpo docente e de investigação próprio. Pelo contrário, são públicas as instituições financiadas em mais de 50% por intermédio de entidades públicas e onde o poder final de aprovação de políticas

e atividades gerais, de nomeação da direção e/ou remuneração do corpo docente pertencem direta ou indiretamente ao Estado.

Para Graça (2012), é imperioso haver uma maior afetação de recursos e de contribuições financeiras para a IES, uma vez que estas são ou devem ser vistas com um fator de desenvolvimento nacional, sobretudo quando se verifica um aumento significativo do número de estudantes e docentes. Considera que no momento o Estado de Cabo Verde vê-se incapaz de dar uma resposta as demandas do Ensino Superior, muito por culpa do crescimento da população com idade escolar, e da redução da oferta de bolsas de estudo para o estrangeiro.

Para o Banco Mundial (2012), As autoridades públicas em Cabo Verde estão preocupadas com o financiamento futuro do seu sistema do Ensino Superior. Elas percebem que as atuais modalidades de financiamento podem não ser sustentáveis para a expansão e o futuro desenvolvimento do ensino pós-secundário. Por causa da distribuição desigual de rendimentos no país, à medida que as inscrições no ensino superior crescem, é muito provável que os novos alunos que entram no sistema tenham cada vez menos meios para pagar propinas. Com efeito, este é um problema político: os cidadãos querem ter acesso ao ensino superior, e esperam que o governo lhes conceda as bolsas de estudo necessárias para que isso aconteça. Além dos custos adicionais com bolsas, a expansão do Ensino Superior irá exigir investimentos adicionais para se recrutar e manter o pessoal, adquirir recursos educativos e instalações físicas indispensáveis para uma educação de boa qualidade.

No que tange às propinas, para o Banco Mundial (2012), a aplicação de propinas nos estabelecimentos do Ensino Superior tem precedentes bem enraizados em Cabo Verde. Isso contrasta com o que se verifica em muitas outras nações Africanas onde as políticas iniciais do Ensino Superior público gratuito passaram a ser consideradas como um direito do cidadão. Consequentemente, quando o crescimento das matrículas superou a capacidade do governo para financiar essa expansão, a introdução de propinas tornou-se altamente controversa. Felizmente, Cabo Verde teve a clarividência para evitar este problema.

Com base nas informações fornecidas pelas diversas instituições em Cabo Verde, um aumento moderado nos níveis das propinas ocorreu nos últimos anos. Nomeadamente, as diferenças entre as taxas mínimas e máximas cobradas (que depende de se o curso requer um trabalho de laboratório ou outros recursos especiais de ensino), e entre os diferentes níveis de estudos de graduação, são mínimas. Os valores anuais das propinas para os cursos de licenciatura variam entre 108.000 CVE (US\$ 1.400) na Uni-CV e 220.000 CVE (US\$ 2.850) na Universidade Intercontinental.

Quando se compararam os níveis das propinas na Uni-CV com os das instituições privadas, observam-se diferenças significativas. As propinas na Universidade Intercontinental (UNICA), especializada em ciências da saúde, são 67 % mais elevadas que as da Uni-CV. Os níveis das propinas das outras instituições privadas variam entre 14 a 64 por cento superior em relação à Uni-CV. Embora parte dessa diferença possa ser imputada ao custo mais elevado de instrução em determinadas disciplinas (por exemplo, ciências da saúde), a maior parte da diferença pode ser atribuída ao subsídio do governo à Uni-CV, cujo efeito é a redução das propinas cobradas aos alunos desta universidade.

Tabela1: Valor Anual das Propinas por Nível de Estudo 2009/10 (ECV)

	Bacharelato		Licenciatura		Mestrado	Doutoramento
	mínimo	máximo	mínimo	máximo		
Universidade Jean Piaget	190,34	228,66		190,344		213,216
Universidade do Mindelo				150	415	208
ISCEE			192	204		
ISCJS			160	180		
Universidade Lusófona		150		150		
Universidade Intercontinental			198	220		
Universidade de Cabo Verde		72	108	132	180	216
Universidade de Santiago			168	216		

Fonte: Instituições individuais e DGESC

Tabela 2: Valor mensal das propinas em Instituições selecionadas do Ensino Superior (2010)

Instituição	Valor da Propina (CVE mensal)
Universidade de Cabo Verde	9,000 – 11,000
Universidade Jean Piaget	16,000 – 20,000
Universidade do Mindelo	15,000
ISCEE	16,000 – 17,000
ISCJS	16,000 – 18,000
Universidade de Santiago	14,000 – 18,000
UNICA	20,000

Fonte: Banco Mundial

Capítulo III - Metodologia

Para a realização do presente trabalho decidiu-se dividi-lo em duas partes: a revisão da literatura, que por sua vez está dividido em revisão geral e uma revisão específica sobre Cabo Verde, e a recolha e o tratamento de dados, tendo o Estudo de Caso como subcapítulo.

Para a revisão de literatura utilizou-se na maior parte das vezes fontes eletrónicas, dado a dificuldade em encontrar obras que abordam o tema, contudo fez-se o uso da obra do Albertino Graça, *Modelo de Gestão Para Uma Universidade Empreendedora e Competitiva, O Caso da universidade do Mindelo*⁸, utilizada na segunda parte da revisão de literatura, mais propriamente no tópico Ensino Superior em Cabo Verde. Recorreu-se a obras de grandes autores como Maria das Graças Rua, Elenaldo Celso Teixeira, a antiga ministra de educação portuguesa Maria de Lurdes Rodrigues, entre outros.

Na metodologia fez-se um estudo de natureza qualitativa com o objetivo de medir a opinião da comunidade académica de São Vicente e de Santiago sobre o ensino superior em Cabo Verde e as políticas públicas viradas para o seu desenvolvimento. Recolheu-se a opinião de dirigentes dos estabelecimentos de ensino superior sediados na ilha de São Vicente e na cidade da praia, bem como dirigentes e ou ex. dirigentes políticos ligados ao setor.

⁸ Obra: *Modelo de Gestão Para Uma Universidade Empreendedora e Competitiva, O Caso da universidade do Mindelo*

Autor: Albertino Graça

Editora: Universidade do Mindelo

Tese de Doutoramento em Ciências Económicas – Universidade do Oriente, Santiago de Cuba

Ano da defesa: 2010

Sobre o Autor:

- Licenciado em Engenharia mecânica, Universidade de Coimbra, 1985;
- Mestrado em Gestão do Desenvolvimento e Cooperação Internacional, 2006;
- Doutorado em Ciências económicas, 2010
- Atualmente é o reitor da Universidade do Mindelo, e presidente do conselho de administração de algumas empresas de que é fundador.

Para a escolha dos entrevistados deu-se especial atenção a personalidades ligadas diretamente à política Cabo-verdiana, com o objetivo de ter uma visão mais alargada do tema como são os casos do:

- Ex presidente da Assembleia Nacional, com proavas dadas em outro setores nomeadamente no ramo da saúde;
- Ex ministro dos Negócios Estrangeiros (2004 a 2009), tendo exercido outros cargos como Diretor Geral de Educação e Chefe de projetos de Educação Ambiental nos anos 80, Chefe da Cooperação Suíça, ministro de Educação e Formação Profissional (2001 a 2004), entre outros;
- Ex ministra de Habitação e Ordenamento de Território, detentora de uma licenciatura em ciências de educação.

Para ter uma visão mais profunda do tema escolheu-se:

- Ex Inspetora Geral de Educação, atualmente com projetos interessantes no ramo da educação e do Ensino Superior em específico;
- Ex ministro do Ensino Superior Ciência e Inovação;
- Ex Diretor Geral do Ensino, atualmente a preparar a sua tese de doutoramento em Políticas para o Ensino Superior;
- Reitor da universidade do Mindelo, do ISCEE e da UNICV;
- Professor universitário, Mestre em Relações Internacionais e Diplomacia.

Optou-se também por fazer o uso de dados oficiais, nomeadamente da Direção Geral do Ensino Superior, bem como de outras fontes de dados, através de tabelas, figuras e gráficos.

Capítulo IV- Recolha e tratamento de dados

O capítulo que se segue, refere-se à parte empírica do trabalho, onde que através do método qualitativo, tentou-se encontrar resposta aos objetivos anteriormente definidos. No desenrolar do trabalho pode-se ver há opiniões diferentes em relação ao Ensino Superior, contudo, de uma forma geral pode-se afirmar que tem sido feito um esforço para o nosso sistema de Ensino Superior melhore.

1. Estudo de Caso

1.1- Existência de políticas públicas claras para o Ensino Superior, e o impacto destas na qualidade do ensino

Antes de entrar em questões mais específicas dentro do tema decidiu-se começar investigando a existência de políticas públicas claras para o Ensino Superior em Cabo Verde. Através de entrevistas conseguiu-se perceber que é uma questão de onde sai opiniões diferentes.

O *entrevistado 1*, considera que não existe uma política clara para o ensino superior em Cabo Verde, tendo manifestado publicamente que o modelo que se tem usado já está desatualizado e carece de uma atualização, e vai mais longe dizendo que não estamos no melhor caminho.

Quanto ao impacto destas políticas, ainda não se conseguem medir o resultado das decisões em termos de legislação, porque ainda está-se numa fase de treinamento da aplicação destas medidas, por isso ainda não se consegue sentir o impacto, contudo a nova legislação e aquilo que se pretende fazer em termos de fiscalização e avaliação do ensino do ensino superior virá a ter um grande impacto. Considera também que o ensino superior desenvolveu-se de uma forma desorganizada, com uma abertura desenfreada de institutos e instituições de ensino superior, e um exemplo é a ilha de São Vicente onde abriram-se varias instituições e por isso era necessário que houvesse políticas publicas claras para

que se pudesse, não impedir a criação destas mas sim direciona-las para caminhos diferentes. Por isso considerando não haver políticas públicas, não há qualquer impacto destas para a qualidade do ensino superior.

De acordo com o *entrevistado 2*, tem havido sim políticas públicas claras para o ensino superior em Cabo Verde, considerando que essas políticas não são de agora, mas sim desde o período da independência, num primeiro momento políticas viradas para o ensino superior no exterior, com o envio de estudantes cabo-verdianos para países amigos, com Portugal na primeira linha, mas também a União Soviética, Estados Unidos, Alemanha, Cuba. Essa foi uma política que pode ser entendida como a base do ensino superior em cabo Verde, uma vez que serviu para capacitar o corpo docente, dando origem ao ensino superior em Cabo Verde com os nossos próprios docentes. Na década de oitenta/noventa iniciou-se o processo de instalação do ensino Superior em Cabo Verde, com a criação da escola de formação de professores, depois com o surgimento das instituições de ensino superior tanto pública como privadas. Em suma essa política foi dividida em dois, primeiro de envio de estudantes para o exterior, que serviriam de base para que num segundo momento pudesse prosseguir com a abertura de instituições de Ensino Superior em Cabo Verde quer do sector privado, quer do sector público. A criação das instituições privadas, mesmo sendo imanações da sociedade civil, estão também incluídas dentro das políticas públicas definidas pelas autoridades públicas em relação ao Ensino Superior, e tem havido um desenvolvimento quer institucional, quer do ponto de vista académico.

No que tange aos impactos destas políticas o *entrevistado 2*, considera que há diversos impactos que se pode medir, primeiramente aos apoios sociais aos alunos, quer aqueles vão para fora, quer os que ficam em Cabo Verde. Têm tido amplos apoios dos poderes públicas, quer do poder central, quer dos poderes públicas municipais; estes têm dado grande apoio à integração social dos alunos com mais dificuldades. As empresas privadas também têm colaborado neste especto. Por isso tanto do ponto de vista institucional, académico e de integração social tem havido políticas que podem não ser suficientes, mas tem havido.

Os impactos são vários, em primeiro lugar mantendo as políticas anteriores de formação de quadros no exterior o impacto é visível. De certa forma a massificação do envio de estudantes para o exterior tem criado as bases para o ensino superior em Cabo Verde. E

impacto também pode ser visível no próprio desenvolvimento do país com a formação de quadros nas diversas áreas possibilitou que Cabo Verde tivesse um crescimento assinalável em todos os domínios. Pode-se considerar que o segundo impacto é a melhoria da qualidade de vida dos Cabo-Verdianos, uma vez que até um determinado momento a formação superior era para um número restrito de privilegiados, a partir de uma certa altura o ensino superior massificou-se e teve impacto na melhoria de qualidade de vida dos próprios beneficiários, mas também da própria sociedade civil, portanto o impacto só pode ser considerado positivo.

Na opinião do *entrevistado 3*, houve uma política pública, com vários componentes. A promoção e a consolidação da oferta interna: a criação de várias universidades; a reconversão da oferta formativa, com o incentivo a cursos nas áreas das ciências da saúde, engenharias e línguas; a introdução de cursos superiores profissionalizantes (CESP's), buscando atender às necessidades do mercado de trabalho; a aposta na pós-graduação como forma de qualificação das capacidades docentes e a resposta às necessidades de especialização da administração e do sector privado. Outra componente é a promoção do acesso, com foco na equidade de acesso: as bolsas de estudos (a fundo perdido e empréstimos reembolsáveis) os subsídios aos estudantes e a subsidiação das propinas; A aposta na internacionalidade: a busca de parcerias internacionais permitem as universidades fazer investigação em rede, captar recursos para infraestruturas laboratoriais e entrar em programas de mobilidade estudantil e de docentes. A institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade.

Segundo o *entrevistado 4*, a educação de uma forma geral tem sido um setor valorizado em Cabo Verde, desde a independência nacional, e devido a essa valorização entra o ensino superior enquanto subsector, que tem merecido alguma atenção, que não é a atenção devida mas sim, uma atenção na medida dos possíveis. Ressalta mais uma vez a criação da escola de formação de professores do ensino secundário, como o início do ensino superior em Cabo Verde. Posto isto, de lá pra cá o setor tem sido desenvolvido numa rotina não ao nível do desejado, mas sim ao nível do possível. Houve também alguma preocupação em criar políticas para o ensino superior no campo da agricultura, com a criação do INIDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento da Agricultura) e a escola de formação agrária que pertencia ao INIDA. Posteriormente viria a surgir outras Universidades privadas, depois da criação do ISECMAR, vocacionada para o mar. Hoje,

segundo o entrevistado, existe sim uma política direcionada para o ensino superior, com todo um quadro regulador, que fiscaliza a qualidade, a organização e o funcionamento do ensino superior, uma vez que o ensino superior não pode funcionar ao acaso. De todo o modo há desafios enormes, uma vez que isto tudo ainda não passa de uma construção, e esses desafios passam pela consolidação do corpo docente, mais especificamente docentes com doutoramento, que possam dedicar-se ao ensino mas também há investigação; tem que se criar condições para que estudantes com poucas possibilidades financeira, consigam frequentar as universidades com pouco sufoco financeiro (Políticas de bolsas de estudo). Posto isto, pode-se dizer que se está num bom caminho, mesmo tendo bem presentes os diversos desafios.

No que diz respeito ao impacto, pode-se dizer que ele é grande. Se hoje temos um país de rendimento médio isso também deve-se ao ensino superior. A saída de estudantes Caboverdianos para o exterior faz-se notar agora, trazendo vários aspetos positivos para o nosso sistema universitário e de educação em geral, por exemplo no ramo da docência. Um outro impacto positivo é o aumento do número de quadros que foram para a função pública contribuindo para o desenvolvimento do país.

Tabela 3: Número de Doutores e de Mestres (2008 – 2010)

	2008	2009	2010
UNICV	122	125	142
Instituições Privadas	136	278	238
Total	258	403	380

Fonte: Anuário da Educação 2007/2008; 2008-2009; 2009/2010.

Segundo o *entrevistado 5*, há sim políticas públicas claras para o ES em Cabo Verde, uma vez que desde primeira hora os governantes apostaram numa educação onde todos pudessem ter a oportunidade de se formarem tendo em conta que é a nossa única riqueza é o capital humano, por isso pensa-se que os sucessivos governos procuraram sempre

políticas adequadas não só ao ES, mas também a todos os subsistemas do setor da educação Cabo-verdiana. Uma forma de começar o Ensino Superior, já com a criação do Ensino Superior público, foi reunir todas as outras escolas para organizar oficialmente a Universidade em Cabo Verde. Além disso houve a criação de vários normativos, nomeadamente o Estatuto do Ensino Superior Privado, permitindo que as entidades criassem escolas de Ensino Superior privadas. No início sabe-se que os estudantes iam se formar em outros países, nomeadamente países do leste, onde se conseguiu ter alguns quadros desde as primeiras horas da nossa independência e neste momento já existe um número considerável de pessoas com formação superior. Por isso pensa-se que desde primeira hora o governo tomou a educação como desígnio nacional e fez com que ela fosse a nossa bandeira.

Paralelamente à criação de condições para o Ensino Superior o Ministério da Educação, anteriormente de Ensino Superior criou formas de apoio socioeducativas com a Fundação da Ação social Escolar (FICASE), onde todos aqueles que não tinham a possibilidade de financiar os seus estudos, a FICASE dá esse apoio para esse financiamento. A criação de avaliação de Escolas pode ser também considerado uma política direcionada para o ES, a Avaliação Institucional, criada não só no ES, mas também nos outros ensinos, foi precisamente para que a própria escola possa fazer a sua autoavaliação, para que depois possa receber a avaliação externa. Diante de todas essas ações, pode-se dizer que houve sim políticas públicas direcionadas para o ensino superior, não esquecendo dos desafios que ainda tem-se pela frente.

Figura2: Quadro Legal do Sistema Superior em Cabo Verde



Fonte: Arnaldo Brito

1.2- Manutenção e melhoria das Políticas Públicas

No que tange à manutenção e à melhoria dessas políticas pode-se considerar que houve uma preocupação mas de fora para dentro do que dentro para fora, ou seja uma preocupação da sociedade civil em geral que obrigou os dirigentes políticos a tomar certas medidas, não querendo dizer que os responsáveis pelo ensino superior não tivessem intenção em toma-las, contudo ainda é preciso fazer mais.

O *entrevistado 2*, Considera-se que tem havido um esforço, nomeadamente com a criação do sistema de avaliação externa das instituições de ensino superior cujo objetivo fundamental é a certificação da qualidade, fez-se um trabalho de base e de diagnóstico da situação, de elaboração dos planos de desenvolvimento institucional das instituições de ensino superior, portanto considera-se que tem havido boa intenção dos poderes públicos no sentido de termos um ensino de qualidade em Cabo Verde. Obviamente que essa qualidade vai depender de vários sectores, nomeadamente dos recursos humanos, do corpo docente das instituições, da qualidade dos meios a disposição tanto do corpo docente, como do corpo discente, como por exemplo de meios laboratoriais, meios pedagógicos, meios bibliográficos. Em suma deve existir um conjunto de ferramentas que

junto com as políticas públicas para o sector, levam a qualidade do Ensino Superior em Cabo Verde. Posto isto pensa-se que tem havido uma evolução razoável do Ensino Superior em Cabo Verde, contudo pode-se voltar a discutir as estratégias, não só do ponto de vista da promoção do ensino superior mas também da sustentabilidade do Ensino Superior em Cabo Verde.

Ainda segundo o *entrevistado 4*, houve e há uma preocupação em continuar a manutenção destas políticas, agora a questão que se coloca é se tem sido tomadas medidas suficientes para superar os desafios que nós temos, e a falta dessas medidas deve-se não à falta de vontade, mas sim à falta de recursos. É da opinião que não se pode fazer uma discriminação positiva do ensino superior, quando comparado com os outros níveis de ensino, uma vez que esses ainda precisam de muito esforço por parte do estado. O ensino superior, deveria contudo, ter mais recursos, com vista a proporcionar aos estudantes melhores condições, nomeadamente através de bolsas de estudo, mas como já foi referido, não se consegue o aumento desses mesmos recursos porque as condições do país assim obrigam. Era muito bom se o Estado tivesse recursos para apetrechar as bibliotecas, laboratórios, mas como tal não é possível tem que ser as próprias universidades privadas a fazê-lo, e em maioria dos casos com o dinheiro das propinas dos alunos.

Segundo o *entrevistado 5*, houve sim a preocupação em melhorar essas políticas de ano após ano. Analisando a evolução do ES, pode-se ver que antes havia só uma vertente a nível do ensino, mas agora já há áreas como as humanidades, Engenharias, tecnologias, medicina, fornecendo assim condições de formação, porque teve-se sempre esta preocupação em melhorar cada vez mais, não só as condições educativas das escolas, mas também criar cursos que permitem preencher as lacunas existentes no país. Tal pode ser visto como um dos muitos impactos, uma vez que através destas políticas Cabo Verde já exporta quadros para outros países, nomeadamente países do continente Africano.

Uma outra política, que pode servir de prova que se está a avançar com a manutenção do sistema de Ensino Superior é o *Learning*, ou a educação à distância, isto por causa da descontinuidade do território.

1.3- As Políticas Públicas e o Sector Público e Privado

Ensino Superior é sempre uma mais-valia para a sociedade tanto para o setor privado como para o público, e é nesta linha que se quis saber qual setor tem sido mais beneficiado pelo Ensino Superior, e de acordo com o *entrevistado 6*, o principal beneficiário das políticas para o ensino Superior é o indivíduo; são aqueles que integraram o ensino superior quer como docentes, quer como discentes. Em segundo lugar também as famílias são beneficiárias do desenvolvimento do ensino superior em Cabo Verde.

Pode-se dizer que a administração pública também desenvolveu-se por ter uma abundância de quadros qualificados, com jovens Cabo-Verdianos com capacidade de trabalho, por isso neste aspeto a administração pública sai a ganhar em termos de produtividade e de eficácia. Também as empresas privadas também ganham diretamente e indiretamente, porque já há uma administração pública mais eficaz e mais eficiente, mas ganham também porque podem ter quadros qualificados e de valor. Portanto quer o sector mais particular (indivíduo e as famílias), quer o sector público, todos saíram a ganhar com as políticas públicas para o ensino superior, apesar de alguns segmentos enfrentarem algumas dificuldades em termos de empregabilidade, que decorre de vários fatores, como o acesso ao ensino superior, mas isso cabe aos governantes desenhar políticas públicas de desenvolvimento económico e geradoras de emprego.

Essa é uma questão exógena ao ensino superior, mas faz parte do ambiente. Uma outra questão endógena ao sistema de ensino superior pode ser a proliferação de oferta formativa sem levar em conta o condicionalismo externo de empregabilidade, ou seja as oportunidades de emprego que possa existir na economia.

Numa linha diferente, relativamente à problemática dos benefícios entre o sector público e privado, o *entrevistado 4* conta que o maior beneficiado tem sido o setor público. Tal advém de um certo nível de timidez que ainda existe no setor privado, nomeadamente na absorção de licenciados, uma vez que esses têm um custo mais elevado e por vezes o setor privado sofre de alguma incapacidade de perceber a importância de pessoas formadas com nível superior dentro das organizações. As vantagens são muitas, nomeadamente na

formulação de pensamentos estratégicos que podem ser postas à disposição da empresa por exemplo no ramo da inovação.

1.4- As Políticas Públicas e o Setor Público e Privado do Ensino Superior

É frequente fazerem-se algumas comparações entre o setor público e o privado, de uma forma geral, e no sistema do ensino superior não é diferente. O maior ponto de discussão é sem dúvida os benefícios que são eventualmente atribuídos as instituições de ensino superior em Cabo Verde.

No entender do *entrevistado 1*, todo o sistema precisa de uma reforma, uma vez que os benefícios que o sector público tem é muito substancial em relação aquilo que os privados também poderiam ter. Considera em termos de subsídios do Estado, esse valor é muito elevado, com o agravante de as instituições de ensino superior privado não terem praticamente nada, sabendo que todos praticam um serviço público, posto isto pensa-se que todo o sistema requer uma revisão.

No que diz respeito á forma de como o Estado deveria posicionar, pensa-se que a instituição de Ensino Superior pública deve apenas garantir que o sistema funcione, ou seja deve cobrir as áreas que não estão cobertas pelo privado. O que não pode acontecer é a instituição pública fazer concorrência aos privados, porque além de ser uma concorrência desleal, o país não está preparado para assumir o ensino superior sozinho, portanto o governo tem necessariamente que contar com a ajuda dos privados, e essa ajuda obriga que a instituição pública cubra as áreas que não estão cobertas pelos privados para que o cidadão Cabo-verdiano fique bem servido.

Em termos de subsídios, o valor tem que ser distribuído de forma equitativa entre as diversas instituições de Ensino Superior, sejam elas públicas ou privadas. Um estudante que vem de uma família que paga os seus impostos, tem necessariamente que usufruir daquilo que o Estado está a oferecer para a universidade pública, porém, se não vai á universidade pública porque não tem o curso que quer, então tem automaticamente que recorrer ao privado. É nesse ponto que o problema do subsídio se põem, ou seja deve ser o subsídio do Estado a fazer com que o estudante escolha a universidade que quer, com o curso que quer, sem ter de preocupar com o valor das propinas, uma vez que entre os

valores das propinas das diversas universidades tanto pública como privado há uma oscilação muito grande.

Numa linha contrária, o *entrevistado 7*, diz que o privado tem sido mais beneficiado com essas políticas, dando exemplo das provas de ingresso que são feitas na sua instituição e que não são feitas no privado, que faz com que alguns estudantes cansados de realizar tantas provas, optem por uma outra instituição em detrimento da que realiza essas provas. Mesmo com a política de propinas mais baixas, os estudantes preferem instituições privadas em detrimento da pública. Ainda no ramo dos benefícios, para referida dirigente, a universidade pública deveria ter uma atenção especial, uma vez que como o próprio nome já indica, é pública.

Na opinião do *entrevistado 8*, o sector público do ensino superior também deve merecer uma atenção especial do Estado. O ensino público, em larga medida é financiado pelo contribuinte, e portanto há que se analisar se a oferta do ensino público deve entrar em concorrência com a oferta do ensino privado, e ver onde é eminentemente público, uma vez que é financiado por todos nós, e por ser financiado por todos, tem que dar resposta onde o privado não alcança, e por isso tem que haver equidade.

Essa necessidade de haver equidade parte das próprias necessidades do país, ou seja deve-se procurar as áreas com défice de profissionais, e apoiar essas mesmas áreas, uma vez que muitas vezes são cursos com um elevado custo. Esse apoio deveria ser uma realidade independentemente ser numa escola pública, privado ou até mesmo no exterior.

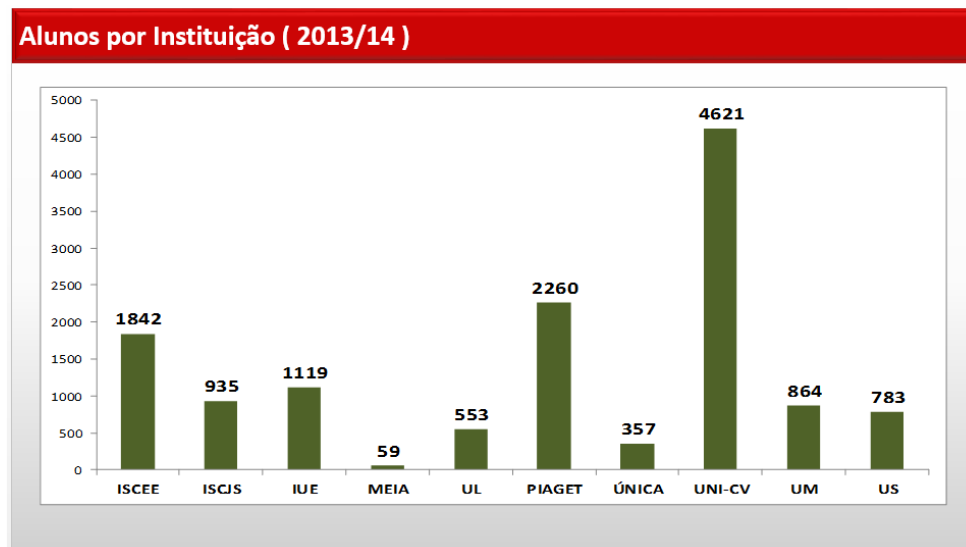
Analisando as diversas opiniões ficou bem claro que a concorrência que o sector público do ensino superior faz ao sector privado, é uma questão que merece ser visto e revisto por parte do Estado, sob pena de muito dificilmente haver ganhos para o nosso sistema universitário.

No que tange às propinas, pode-se observar que uma parte das propinas o Estado cobre através da FICASE, e muito marginalmente através das camaras Municipais. Primeiramente é preciso ter alguma cautela na proliferação de ofertas formativas quer no ensino público quer no ensino privado. É preferível optar por cursos onde poderá haver sustentabilidade, do que estar a correr atrás de pequenas oportunidades que o mercado

oferece e que depois podem passar a apresentar pouca sustentabilidade, e deve-se também começar com a afirmação e consolidação dos cursos, e por isso há que haver estudos que indicam que é uma oferta com sustentabilidade e que com o passar dos anos não corra risco de ficar inviável. Uma tentativa de racionalizar os custos, seria através de alguma articulação e cooperação, para não estarmos ao excesso de ofertas do ensino superior, uma vez que o excesso de oferta pode fazer com que as receitas não sejam as esperadas, e isso faz com que o preço das propinas suba e o principal prejudicado seja o estudante.

Relativamente a esse tópico o *entrevistado 9*, abstêm-se de confirmar se são as Universidade públicas ou privadas que tem sido mais ou menos beneficiados, uma vez que ainda não existe um estudo que possa confirmar tal fato, contudo a perceção que se tem é que quem ficou a ganhar é a população Cabo Verdiana, porque independentemente de sair de uma escola pública ou privada, é um formado que saiu. Assim diz que Cabo Verde ficou a ganhar uma vez que vivendo num país arquipelágico, onde as ilhas estão separadas pelos mares, e havendo universidades nos dois polos do país, pensa-se que isto constitui uma mais-valia para todos os Cabo-Verdianos

Gráfico 1: Alunos por Instituição De Ensino Superior (2013/14)



Fonte: Arnaldo Brito

1.5- Importância das políticas públicas nos programas dos sucessivos governos

Como se sabe o programa de governo é aquele documento onde se planeia os acontecimentos nas diversas áreas de um país que se quer bem organizado, e uma vez que a educação, mas mais concretamente no nosso caso e ensino superior é a base para se ter um país competitivo e capaz de acompanhar a dinâmica de desenvolvimento mundial, esse não poderia ficar de fora. Apesar do ensino Superior ser essa base para o desenvolvimento, há vozes que vão no sentido contrário relativamente ao ensino superior em Cabo Verde, dizendo que os sucessivos governos não deram a devida importância ao setor, por pensarem que se calhar em Cabo Verde o ensino Superior ainda não chegou ao ponto de ter uma estratégia própria. Ainda não há políticas claras, uma vez que numa fase inicial exigem mais trabalhos de raciocínios, do que trabalhos práticos. E um trabalho que exige muito mais recursos do que os que temos até agora, portanto o Estado tem que ter a palavra neste momento.

Encontrou-se também opiniões, mais propriamente do *entrevistado 6*, que diz que os sucessivos governos têm dado sim alguma importância, contudo é preciso fazer muito

mais, ficando mesmo com uma ideia que está-se a regredir. Um exemplo disso pode ser a extinção do Ministério do Ensino Superior Ciência e Inovação (MESCI), que também poderia ter feito muito mais, e com essa medida pensa-se que poderemos sair a perder, por isso urge-se que se desenhe boas políticas para o setor, dando atenção a todos os setores que compõem o ministério. Em suma o Ensino Superior precisa de muito mais atenção.

Em sentido contrário o *entrevistado 5*, considera que a importância que os sucessivos governos têm dado a esse setor é muito significativo, e indo mais longe afirma-se que a educação é o setor que mais ganhou a atenção dos sucessivos governos, com resultados e com dados concretos. Portanto, pensa-se que se tem dado a atenção necessária ao ensino superior, não só na pós-independência, mas também antes da independência, mesmo com as suas limitações, onde já havia um sistema de educação minimamente funcional em Cabo Verde.

Também tivemos até o fim da década de 80 em Cabo Verde as instituições de ensino secundário herdadas do período colonial e durante a década de 90 e do novo milénio houve uma massificação do ensino secundário, com proliferação de liceus e escolas técnicas um pouco por todo o país, por isso no que diz respeito a educação em geral houve um grande ganho. A partir da década de 90 em diante houve um empenho na construção de um sistema de ensino superior em Cabo Verde, o que não quer dizer que antes não houvesse esse empenho, já que havia bolsas de estudos que eram fornecidos a estudantes Cabo-Verdianos, que também viria a refletir nessa construção do ensino superior em Cabo Verde.

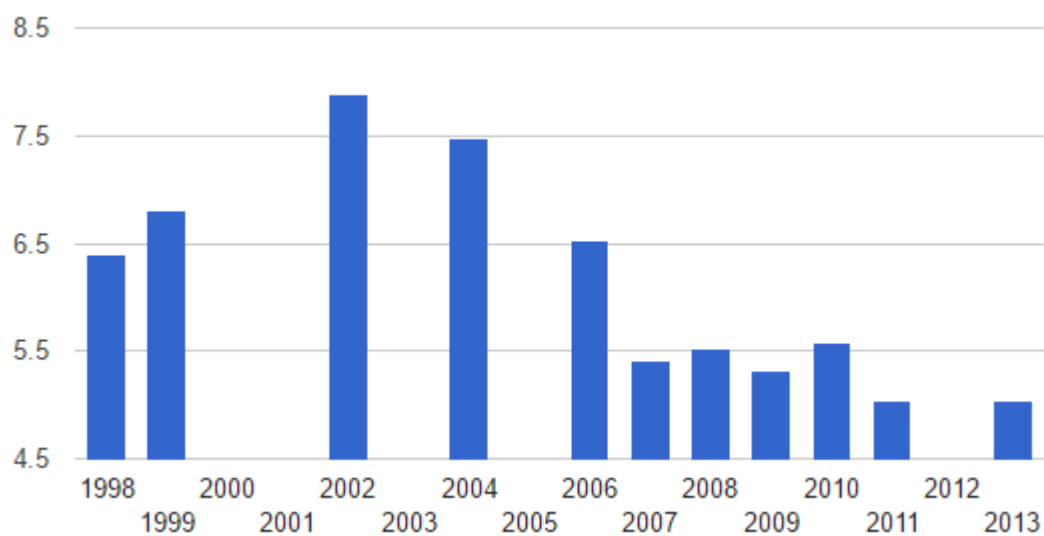
A construção desse sistema de Ensino Superior, trouxe consigo, uma massificação do ensino superior, que em alguns casos poderia ser entendido como perda de alguma qualidade, portanto há que fazer um esforço no sentido de adequar a oferta educacional às expectativas quer dos jovens, quer das expectativas do desenvolvimento económico nacional e da economia internacional. Posto isto pensa-se que se tem dado a importância que o setor precisa, alhas o sector da educação é aquele que absorve maior percentual de orçamento do estado de Cabo Verde, por isso nos rácios do orçamento do estado vê-se a importância que se tem dado ao sistema de educação, incluindo o sistema de ensino superior, contudo é preciso ajustar o conteúdo curricular daquilo que se ensina nas escolas

secundárias, nas universidades, nos centros de investigação, à realidade, quer da conjuntura nacional, quer de integração económica no âmbito da nossa sub-região Africana, mas também num âmbito mais amplo, ou seja internacional, uma vez que é importante formar quadros para servir o mundo.

Relativamente ao tópico o *entrevistado 4*, pensa que se tem dado essa importância, porém não com a atenção devida, devido, mais uma vez, por causa dos fracos recursos que o país tem. Uma outra questão que se põe é que esses esforços direcionados para o ensino superior só darão resultado a médio e longo prazo, e uma vez que os governos têm a tendência de governar por um ciclo, isso faz com que o ensino superior fique um pouco limitado.

Um exemplo muito claro é a questão da qualidade, e para que isso seja uma realidade, tem que se começar a pensar na formação de docentes, e aqui está-se a falar do nível de doutoramento, não só para trabalhar no ramo da docência, mas também no ramo da investigação, e depois conseguir juntar o seu trabalho de ensino com a investigação que faz, por isso tem que ter a preparação adequada.

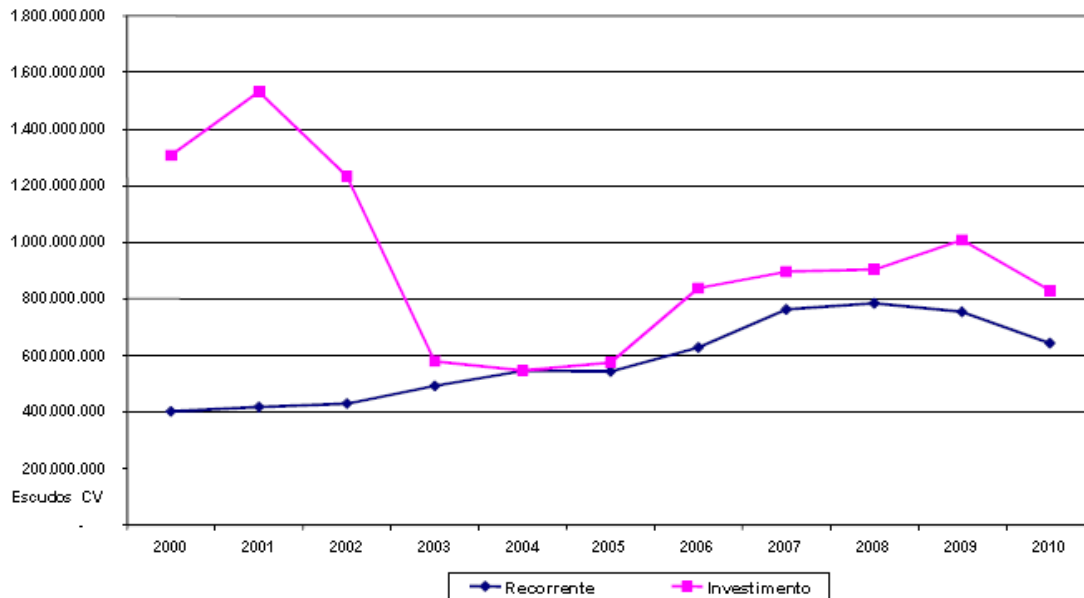
Gráfico 2: Despesas de educação, percentagem do PIB em Cabo Verde (1998-2013)



Fonte: The Global Economy

Despesas de educação, Percentagem do PIB: Para este indicador, *the World Bank* fornece dados para Cabo Verde de 1998 a 2013. O valor médio para Cabo Verde durante este período foi 6.09 %, com mínimo de 5.04% em 2013 e o máximo de 7.88% em 2002.

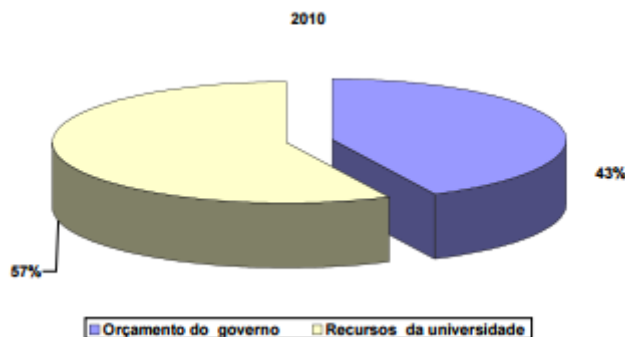
Figura 3: Despesas Públicas no Ensino Superior, funcionamento e Investimento (2000 – 2010).



Fonte: Anuário Estatístico da Educação e Direção Geral do Ensino Superior e Ciência.

A alocação pública ao ensino superior manteve-se relativamente alta sem desviar recursos do ensino básico e secundário. Em Cabo Verde, o financiamento do ensino superior como proporção do PIB foi de 0,8 por cento em 2009. Esta proporção é mais elevada do que na maioria dos outros países Africanos (0,6 por cento), embora seja inferior à média dos países da OCDE (1,2 por cento). Mas, quando considerada como uma parte da despesa total do sector da educação, o ensino superior recebe muito menos - 14 por cento - do que os 20 por cento médio observado entre os países Africanos. Este padrão de financiamento sugere que o financiamento público ao ensino superior, embora robusto, não subtraiu recursos ao ensino básico secundário.

Figura 4: Orçamento de Funcionamento por Fonte de Financiamento



Fonte: UNICV

1.6- Qualidade ou Quantidade no Ensino Superior

A massificação do Ensino superior em Cabo Verde já começa a ser uma realidade, contudo essa massificação já começa a dar pistas de muita quantidade e pouca qualidade segundo alguns especialistas na matéria, que dizem que o maior erro dos governos na formulação de políticas públicas para o ensino superior em Cabo Verde, foi ter autorizado a abertura de tantas instituições de Ensino Superior, tendo em conta que nem todas pautam pela qualidade de ensino.

No entender do *entrevistado 1*, nem todas as instituições tem a mesma postura no que diz respeito à qualidade e quantidade no ensino superior. Dá exemplo da sua instituição, que tem uma postura muito clara em relação a essa qualidade, não podendo falar pelas outras instituições, contudo observando os valores de propinas que são praticados em algumas instituições, que são quase 50% a menos do que se pratica em outras, tem que se admitir que com esses valores não dá para levar em diante um ensino superior de qualidade, ficando assim com a ideia que o que se está a procura é a quantidade de alunos e não a qualidade dos mesmos.

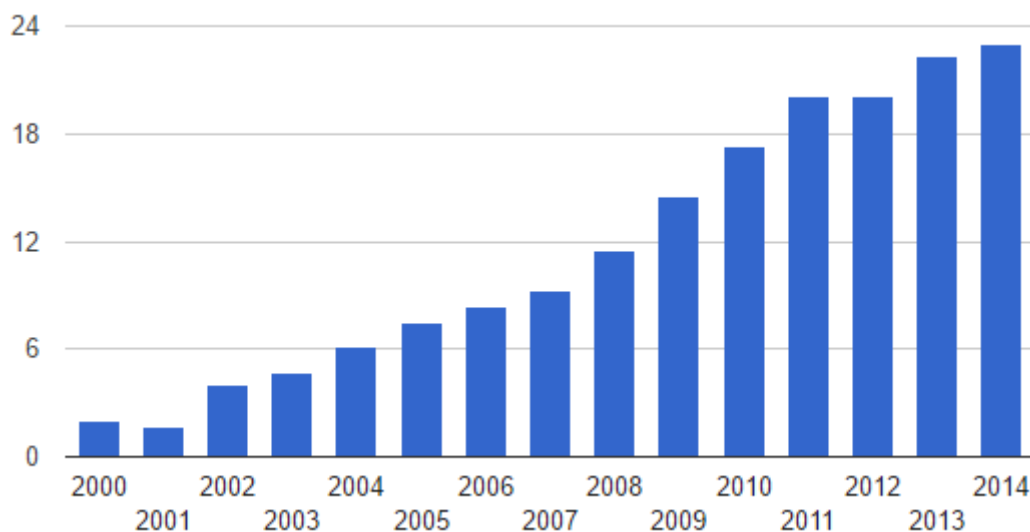
Relativamente à universidade pública, abdicando-se também de falar das outras instituições, o *entrevistado 7* pensa que pautam mais pela qualidade, e como exemplo é

existência de várias regras que norteiam o dia-dia da instituição, um seguimento rigoroso do regulamento. Relativamente à docência, só se aceitam docentes com qualidade, portanto, por tudo que foi mencionado pensa-se que a universidade pública vem pautando pela qualidade do seu ensino segundo os seus dirigentes.

Segundo o *entrevistado 2*, há que se concentrar nas ofertas, ou seja, o ensino superior em Cabo Verde teria muito a ganhar se cada instituição concentra-se na oferta de um conjunto de cursos, sem haver concorrência de algumas universidades em determinados cursos, e assim cada universidade procuraria ser referência nos cursos que oferece, procurando estar alinhado com o mercado e com as expectativas da sociedade. Na opinião do referido dirigente, oferecer cursos que já existem em outras universidades seria acabar com a viabilidade dos mesmos, o que não abona em nada a qualidade do ensino.

No entender do *entrevistado 4*, a IES, têm pautado pelos dois ramos. A quantidade e a qualidade, uma vez que para que haja a qualidade tem que haver a quantidade, contudo os caminhos a serem percorridos para aumentar essa qualidade, são enormes desde a qualificação do corpo docente, passando pelo apetrecho dos laboratórios, nas bibliotecas (bibliografias atualizadas), até chegar ao investimento nas TIC's, visto que é preciso criar as devidas condições para que o aluno mesmo não estando na sala de aula, esteja sempre em contacto com o conhecimento.

Gráfico 3: Matriculas no Ensino Superior em Cabo Verde (2000- 2014)



Fonte: The Global Economy

Matriculas no Ensino Superior⁹ (%): Para este indicador *The World Bank* fornece dados para Cabo Verde de 1999 a 2014. O valor médio para Cabo Verde durante este período foi de 10,89%, com mínimo de 1,71% em 2001 e máximo de 22,98% em 2014.

Tabela 4: Matriculas no Ensino Superior em Cabo Verde (2000- 2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cabo Verde	717	1,810	2,215	3,036	3,911	4,567	5,289	6,658	8,465	10,144
Exterior	1,097	1,437	1,550	1,218	1,050	1,306	1,046	711	663	626
Total	1,814	3,247	3,765	4,254	4,961	5,873	6,335	7,369	9,128	10,770

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior e Ciência

⁹ OBS: Enquanto a matrícula no Ensino Superior aumenta, as despesas diminuem (ver os gráficos 2 e 3).

Conclusão

No presente trabalho intitulado Políticas Públicas para o Ensino Superior, O Papel das Políticas Públicas na Construção do Ensino Superior em Cabo Verde, e tendo definido os objetivos no início do trabalho pode-se dizer que se conseguiu tirar conclusões pertinentes acerca do tema desenvolvido.

De uma forma geral, conclui-se que as políticas públicas contribuíram para que se tenha um Ensino Superior com qualidade. Como se sabe adotou-se o método qualitativo, com recurso a entrevistas, e são essas mesmas entrevistas que permitem afirmar que as políticas públicas contribuíram para que houvesse pelo menos desde primeira hora uma preocupação com a qualidade no Ensino Superior em Cabo Verde, tendo encontrado opiniões que dão conta que as políticas adotados antes da abertura do Ensino Superior em Cabo Verde, que foi o envio de estudantes para se formarem fora do país, foram de capital importância para ter agora o nosso próprio sistema de ensino, com os nossos próprios docentes.

Terminada essa fase, iniciou-se uma outra que foi a promoção e a consolidação da oferta interna: a criação de várias universidades; a reconversão da oferta formativa, com o incentivo a cursos nas áreas das ciências da saúde, engenharias e línguas; a introdução de cursos superiores profissionalizantes (CESP's), entre outros.

A criação do Ensino Superior privado também constituiu uma mais-valia para o sistema, e segundo um entrevistado, criou-se vários normativos, nomeadamente o Estatuto do Ensino Superior Privado, permitindo que as entidades criassem escolas de Ensino Superior privado, mas para a sustentabilidade do Ensino Superior, principalmente no privado, criou-se formas de apoio socioeducativas com a Fundação da Ação social Escolar (FICASE). Por último a criação de avaliação institucional das universidades, pode também ser entendida como uma política onde o objetivo é fazer com que haja mais qualidades na IES.

No que tange aos objetivos específicos, primeiramente foi proposto ver a relação entre as políticas públicas e a melhoria da qualidade do ensino superior na última década, e através dos impactos causados por essas políticas na ótica dos entrevistados, conclui-se que esses foram positivos. Pode-se começar analisando o impacto das políticas de envio de estudantes para o exterior, que serviu para formar as bases do Ensino Superior em Cabo Verde, e além de servir de base para o ensino superior, um outro impacto é a inclusão desses quadros nas instituições públicas e privadas em Cabo Verde. O sucesso dessa política tem muito a ver com os apoios financeiros que foram e que ainda são fornecidos pelo poder central e pelos poderes locais, tanto aos estudantes que estão fora do país, como os que estão dentro.

Como se pode notar decidiu-se abordar a problemática Ensino Superior Público e Ensino Superior Privado, e neste tópico as opiniões divergem um pouco. Segundo dados do trabalho, ficou patente que o Ensino Superior público tem sido sobrevalorizado, deixando assim os dirigentes do Ensino Superior privado um pouco desapontados. Concluiu-se pois que o Ensino Superior Público tem sido discriminado de forma positiva, uma vez que os benefícios que o sector público tem é muito substancial em relação aquilo que os privados também poderiam ter. Mesmo sabendo que o Ensino Superior Público necessita obrigatoriamente do Estado para funcionar, não deixa de ser verdade que os privados também deveriam ser alvo de maior atenção, no que diz respeito ao campo financeiro, uma vez que só o Estado não consegue fazer o Ensino Superior em Cabo Verde, contudo encontrou-se opiniões que vão no sentido contrario, ou seja que o Ensino Superior Privado tem sido mais beneficiado.

Realmente não se pode dizer com toda a certeza que um tem sido mais beneficiado do que o outro, uma vez que não existem estudo que possa confirmar tal fato.

As conclusões que se podem tirar do trabalho no seu todo, é que mesmo tendo enormes desafios para a frente, mesmo sendo Cabo Verde um país com fracos recursos e que encontra no capital humano a sua maior riqueza, o Ensino Superior não está de todo mal, muito pelo contrário, as políticas aplicadas ao setor tem surtido efeito, fazendo com que tenhamos um Ensino Superior, não um excelente, mas sim um bom Ensino Superior, contudo é preciso ultrapassar os desafios já referidos.

Bibliografia

- Baptista, T. W. (2011). *A ideia de ciclo na análise de políticas públicas*.
- Douglass, J. A. (2010). *Uma visão da estrutura do ensino superior dos Estado Unidos, passada e futura*.
- Graça, A. E. (2012). *Modelo de Gestão Para uma Universidade Empreendedora e Competitiva: O Caso da Universidade do Mindelo*. Universidade do Mindelo.
- Hofling, E. D. (2001). *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*.
- Leal, M. d. (2011). *O Papel Do Legislativo Na Formulação Da Política de Segurança*.
- Maria De Lourdes De Carvalho, T. R. (2010). *Implementação De Política Pública: Uma Abordagem Teórica E. America do Sul*.
- Oliveira, A. F. (2010). *Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática*.
- Régnier, C. P. (Dezembro de 2003). *O ensino superior no Mundo e no Brasil-condicionantes, tendências e Cenário para o horizonte 2003-2025- Uma abordagem exploratória*.
- Roberto Simões, A. M. (s.d.). *Políticas Públicas Conceitos e Práticas*. Casa De Editoração e Arte LTDA.
- Rodrigues, J. C. (Dezembro de 2005). *A relação pesquisa e desenvolvimento Humano no Ensino Superior em Cabo Verde: As contribuições das pesquisas dos Estudantes*. Praia.
- Rodrigues, M. d. (2013). *Exercícios De Análise De Políticas Públicas*. Lisboa, INCM.
- Romanini, M. d. (s/a). *Para apreder políticas públicas*.
- Santos, A. d. (S/A). *Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis*. Obtido de <http://www.polis.org.br/uploads/1244/1244.pdf>
- Souza, C. (s.d.). *Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**.
- Teixeira, E. C. (2002). *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*.
- Tolentino, A. C. (2006). *Universidade e Transformação Social Nos Pequenos Estados: O Caso De Cabo Verde*.
- Tude, J. M. (s.d.). *Conceitos gerais de políticas públicas*.

Sites Consultados:

<http://noticias.terra.com.br/educacao/ensino-superior-pago-veja-os-casos-de-eua-franca-e-chile,7649b8abb04c6410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html> - Consultado no dia 16 de junho de 2016

Avaliação de Políticas públicas

<http://slidegur.com/doc/1090244/cap%C3%ADtulo-3-%E2%80%93-ciclo-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas> – consultado no dia 23 de novembro de 2016

ANEXOS:

Guião de entrevista:

**CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
GUIÃO DE ENTREVISTA**

=== ===

- 1- Na sua opinião tem havido políticas públicas claras para o Ensino Superior em Cabo Verde?
 - 1.1-Pode citar alguns exemplos?
- 2-Em sua opinião qual foi o impacto das políticas públicas na qualidade do ensino superior em Cabo Verde, na última década?
- 3-Houve alguma preocupação em melhorar essas políticas ano após ano?
- 4-Na sua opinião quem tem sido mais beneficiado com essas políticas? O sector público ou o privado?
 - 4.1-Porque acha isso?
- 5-Uma vez que muito se tem falado que a educação, nesse caso o ensino superior, é a base para se ter um país competitivo e capaz de acompanhar a dinâmica de desenvolvimento mundial, acha que os sucessivos governos de Cabo Verde têm dado a devida importância a esse assunto?
 - 5.1-Porque acha isso?
- 6- Em sua opinião as Instituições públicas e privadas de Ensino Superior em Cabo Verde deveriam beneficiar-se de igual forma das políticas públicas? Ou defende a ideia de discriminação entre pública e privada?
- 7-Acha que em Cabo Verde o sector privado do ensino pauta mais pela qualidade do seu ensino ou pela quantidade de estudantes nos seus estabelecimentos?